

Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend

Gesetz zur Regelung des Jugendarrestvollzuges in Nordrhein-Westfalen (Jugendarrestvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen – JAVollzG NRW)

Stellungnahme von Prof. Dr. Michael Lemke, Ministerialdirigent a.D.,
Dahlemer Weg 64, 14167 Berlin

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/227**

A14, A04

I. Allgemeines zum Jugendarrest

1. Enquetekommission

Einen Überblick über die rechtliche Ausgestaltung des Jugendarrests, die derzeit eingeführten Arrestformen, seine Klientel, seine Risiken und die vollzugliche Situation in Nordrhein-Westfalen enthält der Bericht der Enquetekommission zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine effektive Präventionspolitik in Nordrhein-Westfalen (Enquetekommission S. 118 ff.).

2. Grundlegende Probleme

a) Der Jugendarrest gehört zu den am meisten umstrittenen Sanktionen im Jugendgerichtsgesetz. Hauptgrund für die Kritik in Wissenschaft und Praxis ist seine Einführung während der national-sozialistischen Gewaltherrschaft zunächst durch die Verordnung zur Ergänzung des Jugendstrafrechts von 4. Oktober 1940 (RGBl. I S. 1336) und in das Jugendgerichtsgesetz übernommen durch das JGG 1943 (RGBl. I S. 635), seitdem als „Zuchtmittel“ bezeichnet und auf diese Weise von einer Kriminalstrafe abgegrenzt. Geformt nach einem totalitären Straf- und Disziplinierungsverständnis sowie einem autoritären Erziehungsbegriff der Nationalsozialisten setzte sich der damalige Jugendarrest aus Ahndung, Strafe, Sühne und Erziehung zusammen. Er wurde als „Ehrenstrafe“ aufgefasst, die durch einen kurzzeitigen Ausschluss aus der sogenannten „Volksgemeinschaft“ an das Ehrgefühl des eigentlich als gutar-

tig angesehenen Jugendlichen appellieren sollte (HK-JGG/Wulf, § 16 Rn. 8; weitere Einzelheiten bei Ostendorf, JGG, 8. Aufl., Grundlagen zu den §§ 13-16, Rn. 2 mit zahlreichen, auch zeitgenössischen Nachweisen). Allerdings übersieht die auf diese Herkunft fokussierte Kritik zumeist, dass die Wurzeln des Jugendarrests im reformpädagogischen Gedankengut aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zu finden sind (Foerster, Weg und Aufgabe des Jugendstrafrechts, 1912, passim sprach sich für eine „Gesinnungsstrafe“ aus, die von der gewöhnlichen Kriminalstrafe getrennt, die „Selbstachtung“ des Jugendlichen fördern sollte).

b) Diese allgemein bekannte grundlegende Kritik hat bislang nicht dazu geführt, eine durchgreifende Reform des Jugendarrests zu versuchen. Stattdessen wurde der Jugendarrest 1953 nahezu unverändert in das neue Jugendgerichtsgesetz übernommen. Zehn Jahre später hat der Bundesgerichtshof in einer rückwärts gewandten Grundsatzentscheidung den Jugendarrest als „kurzen, harten Zugriff auf das Ehrgefühl des Jugendlichen, als eine eindringliche Warnung für die Zukunft und einen eindringlichen und fühlbaren Ordnungsruf, welcher der Jugendlichen davor schützen soll, auf dem erstmalig eingeschlagenen Weg fortzufahren“ bezeichnet (Entscheidung vom 9.1.1963 – 4 StR 443/63, BGHSt 18, 207 ff.). Die 1940 eingeführten Arrestformen Dauerarrest, Freizeit-arrest und Kurzarrest bestehen weiter. Sie sollen durch den sogenannten „Warnschussarrest“ (§ 16a – neu – JGG) ergänzt werden, der eine Form des Dauerarrests sein wird. Eine andere Arrestform ist der sogenannte Ungehorsamsarrest, der durchaus eine praktische Bedeutung hat (Zahlen bei Ostendorf, a.a.O., Grundlagen zu §§ 13 – 16, Rn 7) und zumeist rein repressiver Natur ist.

3. Reformüberlegungen

a) In der Wissenschaft wird seit langem gefordert, den Jugendarrest grundlegend zu reformieren (Ostendorf, a.a.O., Grundlagen zu §§ 13 – 16, Rn. 9 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Im Kern wird gefordert, den Freizeit- und den Kurzarrest abzuschaffen und den Dauerarrest in standortgebundene soziale Trainingskurse umzugestalten. Dies wird mit der Forderung nach einer Verlängerung des so veränderten Dauerarrests auf längstens 3 Monate verbunden (Schaffstein, Gedächtnisschrift für H. Kaufmann, 1986, S. 393 ff.; Schaffstein/Beulke, Jugendstrafrecht, § 21), was zu-

gleich die derzeit bestehende Sanktionslücke zwischen Jugendarrest und Jugendstrafe verkleinern, wenn auch nicht schließen würde.

b) Derartige Reformüberlegungen erfordern Änderungen des Jugendgerichtsgesetzes, das Bundesrecht ist. Es kann aber über Bundesratsinitiativen auch durch die Länder geändert werden.

II. Fragenkatalog

Frage 1

Was ist Ihrer Ansicht nach das Ziel beziehungsweise der Zweck des Jugendarrestes und welche Bedeutung hat der Arrestvollzug als solcher von seiner Definition her gedacht in dem vorliegenden Gesetzentwurf?

Stellungnahme

Nach § 90 Abs. 1 JGG soll der Vollzug des Jugendarrestes das „Ehrgefühl des Jugendlichen“ wecken und ihm eindringlich zum Bewusstsein bringen, dass er für das von ihm begangene Unrecht einzustehen hat. Der Vollzug soll erzieherisch gestaltet sein und dem Jugendlichen helfen, die Schwierigkeiten zu bewältigen, die zur Begehung der Straftat beigetragen haben. Der Wortlaut dieser Vorschrift ist nach allgemeiner Ansicht im Schrifttum (vgl. etwa Ostendorf, JGG, 8. Auflage, § 90 Rn. 3) auslegungsfähig und -bedürftig. Danach ist Zielsetzung aus heutiger Sicht weniger das Wecken oder Steigern eines letztlich nur diffus umschreibbaren „Ehrgefühls“ des Jugendlichen und schon gar nicht das Hervorrufen eines Inhaftierungsschocks beim Jugendlichen, sondern in erster Linie die positive Beeinflussung des Jugendlichen zur Verhinderung einer Straftatwiederholung. Gleichzeitig ist dem Jugendlichen die Tatverantwortung zu vermitteln. Kern eines erzieherisch ausgerichteten Jugendarrestvollzugs ist daher die fachkundige Aufarbeitung und sozialtherapeutische Bearbeitung der individuellen Problem- und Konfliktlagen des Jugendlichen, die sein abweichendes Verhalten in Gang gesetzt haben (Eisenhardt, Gutachten über den Jugendarrest, 1989, S. 158). Diesem Ziel dient der vorliegende Gesetzentwurf, indem

er innovative Standards zur Verbesserung der rechtlichen Stellung des Jugendlichen formuliert und das Erfordernis einer pädagogisch ausgerichteten, sinnvollen und eine neue Straffälligkeit möglichst vermeidenden Ausgestaltung des Arrestvollzugs in den Vordergrund der gesetzlichen Regelungen stellt.

Frage 2

Halten Sie Freizeit-, Kurz- und Dauerarrest für sinnvolle und effektive Maßnahmen und denken Sie, dass durch Freizeit- oder Kurzarrest nachhaltig erzieherischer Einfluss auf die Jugendliche genommen werden kann? Welche Möglichkeiten der kriminalpräventiven Einwirkungen auf Jugendliche werden in Abkehr zum reinen Sanktionscharakter (gemeint sind die Instrumente nach dem JGG) zusätzlich eröffnet?

Stellungnahme

Der Jugendarrest ist auch heute noch ein Eckpunkt des jugendstrafrechtlichen Sanktionensystems. Würde man ihn insgesamt ersatzlos abschaffen, würde eine erhebliche Lücke zwischen den ambulanten Sanktionen des JGG und der Jugendstrafe als einzige Kriminalstrafe entstehen („Sanktionslücke“). Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte wären gezwungen, auf eine der beiden verbleibenden Sanktionsarten auszuweichen. Dies ist in neuen Bundesländern nach der deutschen Vereinigung jahrelang in bedenklichem Umfang geschehen, solange es dort überhaupt keine Jugendarrestanstalten gab. Hinsichtlich der einzelnen Arrestformen erscheint eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Trotz auch in Nordrhein-Westfalen von der jugendgerichtlichen Praxis in nicht unerheblichem Umfang verhängten Kurz- und Freizeitarresten ist zu bezweifeln, ob durch diese Arrestformen überhaupt erzieherischer Einfluss auf die Jugendlichen genommen werden kann. Dazu erscheinen die Einflussmöglichkeiten schon rein zeitlich gesehen viel zu kurz. Eine Effektivierung des Dauerarrestes, wie ihn der vorliegende Gesetzentwurf vorschlägt, verbunden möglicherweise mit einer Verlängerung des Dauerarrestes z.B. auf drei Monate durch eine entsprechende Änderung des § 16 JGG würde eine erheblich verbesserte erzieherische Einwirkung auf den betreffenden Jugendlichen ermöglichen. Dieses Ergebnis könnte noch verbessert werden, wenn die Möglichkeit des Vollzugs des

Dauerarrests in freien Formen durch Einrichtungen der Jugendhilfe nach dem Muster der Untersuchungshaftvermeidung geschaffen würde, wie in § 26 Abs. 4 des Entwurfs vorgeschlagen wird.

Frage 3

Was ist Ihrer Ansicht nach der Grund für die hohen Rückfallquoten im Jugendarrest? Wieso sind die Rückfallquoten wesentlich höher als bei der Jugendstrafe? Welche Instrumente (auch nach dem JGG) haben sich in ihrer Effizienz hinsichtlich des Erziehungsziels insbesondere für Jugendliche bislang bewährt? Ausgehend von der Feststellung einer seit Jahren rückläufigen Jugendkriminalität: Welche Möglichkeiten zur differenzierten Herausarbeitung zwischen Jugendarrest und Jugendstrafe kann der Gesetzgeber zusätzlich nutzen?

Stellungnahme

Die Reformbedürftigkeit des Jugendarrestes zeigt sich besonders an den hohen Rückfallzahlen. In verschiedenen Untersuchungen wurde überwiegend eine Rückfälligkeit zwischen 60 und 70 % der Arrestfälle festgestellt. Nach Studien aus den 80er Jahren wurden Freizeitarrestanten zu 90 % wieder rückfällig (Bruns, Jugendliche im Freizeitarrest, 1984, S. 146 ff.). Eine Rückfalluntersuchung der Arrestanten in Bremen und Schleswig-Holstein vor 1989 ergab Rückfallquoten von 65 % bis über 80 %. Untersuchungen über die Gründe des Rückfalls haben ergeben, dass die Arrestanten sich zwar zeitweise vom Arrest beeindruckt gezeigt haben, dass diese Beurteilung aber nicht mit einer auf Dauer angelegten, positiv veränderten moralischen Urteilsfähigkeit oder Rechtseinstellung einhergegangen ist (Schwegler, Dauerarrest als Erziehungsmittel für junge Straftäter, 1999, S. 279). Als besonders effektiv hinsichtlich des Erziehungsziels des JGG haben sich vor allem die Erziehungsmaßregeln erwiesen, wobei die Schnelligkeit und Entschlossenheit der Jugendstaatsanwälte und Jugendrichter von besonderer Bedeutung sind. Dort, wo die Voraussetzungen der Verhängung einer Jugendstrafe vorliegen, ist sie die erforderliche Sanktion. Von erheblicher Bedeutung erscheint auch eine konsequente Untersuchungshaftvermeidung nach § 72 Abs. 4 JGG, deren Wirksamkeit in erzieherischer Hinsicht nicht zu-

letzt auch von der Dauer der Unterbringung des Jugendlichen in dem geeigneten Heim der Jugendhilfe abhängt. Der Rückgang der Jugendkriminalität, der sich in erster Linie mit der ganz allgemein rückläufigen Zahl der Jugendlichen erklärt, gewährt die Chance zu einem verbesserten Ausbau aller jugendstrafrechtlichen Sanktionen. Dies erfordert allerdings den Verzicht auf Haushaltskürzungen mit dem Argument, die Jugendkriminalität sei zurückgegangen und man brauche deshalb weniger Geld.

Frage 4

Wie können die gegenwärtig bekannten Instrumente im Jugendarrest zunehmend pädagogisch weiterentwickelt werden? Inwieweit sind die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen/Maßnahmen geeignet, erzieherisch nachhaltige Einwirkungen auf den Jugendlichen zu bewirken und wo sehen Sie Nachbesserungsbedarf/Defizite? Inwieweit verbessert der Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht die rechtliche Stellung der Jugendlichen ausreichend und schreibt tatsächlich innovative Standards fest, wie vom Justizministerium dargestellt? Wird aus vollzugspraktischer Sicht eine Mitwirkungspflicht des Arrestanten an der Erreichung des Vollzugsziels befürwortet? Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, dass Jugendliche im Fall der Kollision des Arrestvollzuges mit bestehenden Schul-, Ausbildungs- und Arbeitsverhältnissen, die Fortführung auch außerhalb der Arrestanstalt ermöglicht wird?

Stellungnahme

Hinsichtlich der pädagogischen Weiterentwicklung der gegenwärtig bekannten Instrumente im Jugendarrest wird auf den Bericht der Enquetekommission verwiesen. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Elemente der erzieherischen Gestaltung des Arrestvollzuges (§ 3), aber auch die weiteren Vorschriften zum Vollzugsverlauf erscheinen geeignet, erzieherisch nachhaltige Wirkungen auf den Jugendlichen zu bewirken. Defizite insoweit können sich auch in Zukunft daraus ergeben, dass der das Jugendstrafrecht insgesamt beherrschende Beschleunigungsgrundsatz auch weiterhin nicht hinreichend zur Geltung kommt. Auch gute und an sich erfolgsversprechende erzieherische Maßnahmen verlieren ihre Wirkung, wenn sie zu lange nach der Tatbegehung zum Einsatz kommen. Der Gesetzentwurf verbessert die rechtliche Stel-

lung der Jugendlichen insoweit wesentlich, als er mit gesetzlicher Autorität bestimmte Elemente der erzieherischen Einwirkung auf den Jugendlichen festlegt. Ob diese Verbesserung der rechtlichen Stellung des Jugendlichen ausreichend ist, muss die Erfahrung mit dem später geltenden Gesetz zeigen. Innovative Standards im Sinne neuer, bislang nicht diskutierter Einwirkungsformen zeigt der Entwurf nicht auf. Er wirkt aber insoweit hinsichtlich der Standards innovativ, als er ihre Anwendung gesetzlich vorschreibt. Eine Mitwirkung des Jugendlichen an der Aufarbeitung seiner persönlichen Situation, die zu der Anwendung von Jugendstrafrecht geführt hat, ist sicherlich wünschenswert und zu begrüßen, wenn sie erreicht werden kann. Eine mit einer Sanktion bewehrte Mitwirkungspflicht dürfte allerdings gerade bei einem Jugendlichen nicht zu nachhaltigen Erfolgen führen. Weil die Gewährleistung bestehender Schul-, Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisse für die Erziehung des Jugendlichen von besonderer Bedeutung ist, sollte die Fortführung des Arrestvollzugs außerhalb der Arrestanstalt ermöglicht werden. In diesem Fall muss das Sanktionsziel des Arrests zurückstehen. Erreicht werden kann eine vertretbare Lösung insoweit dadurch, dass Jugendarrest nach § 26 Abs. 4 des Entwurfs auch in freien Formen ermöglicht wird, wobei die Regelungen der §§ 71 Abs. 2, 72 Abs. 4 JGG für die Untersuchungshaftvermeidung hilfreiche Hinweise geben können.

Frage 5

Für wen soll Ihrer Ansicht nach der Jugendarrest das geeignete Mittel sein (für welche Zielgruppe/welche Klientel), inwieweit hat sich die Klientel seit Einführung des Jugendarrest geändert und ist der Jugendarrest für die jetzige Klientel noch zeitgemäß?

Stellungnahme

Jugendarrest, insbesondere in einer modernisierten, vor allem am Erziehungs- und Beschleunigungsgrundsatz orientierten, gegebenenfalls auch freien Form ist auch weiterhin schon wegen seiner Stellung „in der Mitte des jugendstrafrechtlichen Sanktionensystems“ (Jung, der Jugendarrest im jugend(straf)rechtlichen Sanktionensystem, JZ 1978, S. 621; HK-JGG/Wulf, § 16 Rn. 13) notwendig. Negativ abgegrenzt

sollen Jugendarrest und andere Zuchtmittel nicht angewendet werden, wenn Erziehungsmaßregeln nach §§ 10 ff. JGG ausreichen oder jedenfalls Jugendstrafe eingesetzt werden muss. Genauer lässt sich nicht umschreiben, für welche Klientel und für welche Art und Weise der Tatbegehung der Jugendarrest – auch heute – die richtige Sanktion ist. Diese Entscheidung obliegt dem Jugendstaatsanwalt und dem Jugendrichter. Sicherlich hat sich diese Klientel seit Einführung des Jugendarrests 1940/43 jeweils in Abhängigkeit von den allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungen auch selbst grundlegend verändert. So waren jugendliche Straftäter mit Migrationshintergrund noch vor einigen Jahrzehnten in Deutschland eine nahezu unbekannt Kategorie.

Frage 6

Wie schwer greift der Arrest in den Lebensweg der Jugendlichen ein und sehen Sie Alternativen zum Jugendarrest? Wenn ja, welche?

Stellungnahme

Ein nach der bisherigen gesetzlichen Regelung des § 16 JGG zeitlich kurzer Jugendarrest dürfte in den privaten Lebensweg des Jugendlichen und in seine möglicherweise bestehenden Schul-, Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse nicht besonders intensiv eingreifen. Das gilt auch für einen Dauerarrest von vier Wochen. Die bereits mehrfach erwähnte Einrichtung eines Jugendarrestvollzugs in freien Formen, bevorzugt durch Einrichtungen der Jugendhilfe, könnte ebenso wie bei der Untersuchungshaftvermeidung eine geeignete Alternative zum Arrestvollzug in den üblichen Jugendarrestanstalten darstellen. Im Übrigen könnte es seitens der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte ermöglicht werden, Dauerarrest in den Schulferien oder im Urlaub zu absolvieren. Vorbild für eine solche Regelung könnte § 25 Abs. 2a StVG für das straßenverkehrsrechtliche Fahrverbot sein.

Frage 7

Wie können die praktischen Erfahrungen aus dem Jugendarrest in den Fundus aller Akteure der Jugendgerichtsbarkeit eingespeist werden? Wie kann der Gewinn durch die bessere erzieherische Ausgestaltung künftig empirisch nachgewiesen werden?

Stellungnahme

Die Mitteilung von praktischen Erfahrungen aus dem Jugendarrest in die Jugendgerichtsbarkeit kann durch die Einführung eines Berichtssystems unter Einbeziehung des jeweiligen Justizministeriums als Fachaufsichtsbehörde (§ 27 des Entwurfs) erreicht werden. Auf diesem Weg kann auch die Rückfallsituation zumindest für Jugendliche, die sich auch weiterhin im jeweiligen Bundesland aufhalten, kontrolliert werden. Der weitere Gewinn durch bessere erzieherische Ausgestaltungen des Jugendarrests dürfte dann eher durch Evaluationen hierfür geeigneter Fachgremien, insbesondere Hochschulen, ermittelt werden können.

Frage 8

Halten Sie den sogenannten „Warnschussarrest“ nach dem Jugendgerichtsgesetz für ein probates und sinnvolles Mittel? Passen Bewährung und Jugendarrest Ihrer Ansicht nach zusammen? Inwieweit halten Sie eigene/ergänzende Regelungen im Gesetzentwurf zum Vollzug des Warnschussarrests für sinnvoll/notwendig (vgl. anderslautende Ausführungen dazu im Gesetzentwurf auf S. 2 – Ende erster Absatz)?

Stellungnahme

Nach dem Entwurf des § 16a JGG („Jugendarrest neben Jugendstrafe“) soll der Jugendrichter abweichend von § 13 Abs. 1 JGG neben der Verhängung und Vollstreckung einer Jugendstrafe zur Bewährung Jugendarrest verhängen können, wenn dies geboten erscheint, um dem Jugendlichen seine Verantwortung für das begangene Unrecht zu verdeutlichen, wenn er zunächst für eine begrenzte Zeit aus einem Lebensumfeld mit schädlichen Einflüssen herausgenommen werden und auf die be-

vorstehende Bewährungszeit vorbereitet werden soll oder wenn im Vollzug des Jugendarrests eine nachdrücklichere erzieherische Einwirkung auf den Jugendlichen erreicht werden soll. Dabei ist nach § 16a Abs. 2 JGG-E auf diese Arrestform nicht zu erkennen, wenn der Jugendliche „bereits früher Jugendarrest als Dauerarrest verbüßt oder sich nicht nur kurzfristig im Vollzug von Untersuchungshaft befunden hat“. Der militant wirkende, verbreitete Begriff des „Warnschussarrests“ ist in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Die Aufhebung des Koppelungsverbots des § 8 Abs. 2 JGG ist weiterhin umstritten und wird insbesondere im Schrifttum breit abgelehnt (NK-JGG/Wulf, § 16 Rn. 35 mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Ob diese Arrestform ein probates und sinnvolles Mittel ist, kann mangels Erfahrung der Praxis insbesondere im Hinblick auf die deutliche Einschränkung des Anwendungsbereichs durch § 16a Abs. 2 JGG-E derzeit nicht festgestellt werden. Aus jugendrichterlicher Sicht passen Bewährung und Jugendarrest nicht zusammen: setzt der Richter eine für erforderlich gehaltene Jugendstrafe zur Bewährung aus, weil er dem Verurteilten eine günstige Sozialprognose zugutegehalten hat, dann kann er demselben Jugendlichen nicht gleichzeitig trotzdem die Freiheit entziehen, auch wenn es sich dabei nur um höchstens 4 Wochen Dauer handeln kann. Eigene Regelungen für diese Arrestform erscheinen auch nicht im Hinblick auf die differenzierten Anwendungsvoraussetzungen des § 16a Abs. 1 JGG-E erforderlich. Sie könnten im Gegenteil als eine weitere Diskriminierung des Jugendlichen empfunden werden. Im Übrigen könnte gerade im Hinblick auf diese Voraussetzungen die ersatzweise Unterbringung in einer Einrichtung der Jugendhilfe oder sonst eines freien Trägers die Einführung des § 16a JGG-E entbehrlich machen und zugleich den erzieherischen Einfluss auf den Jugendlichen verbessern und nachhaltiger gestalten.

Frage 9

Sollte die Regelung zu Besuchen und Telefonaten in § 17 (z.B. hinsichtlich des maximal zulässigen Umfangs) und die Regelung des Ausgangs in § 17 Abs. 4 näher konkretisiert werden (z.B. Angabe der maximal zulässigen Dauer des Ausgangs) und insbesondere eine Differenzierung nach begleiteten/unbegleiteten Ausgängen vorgenommen werden?

Stellungnahme

Eine weitere Konkretisierung dieser Regelungen erscheint nicht erforderlich sondern eher ungünstig. Sie würden den notwendigen Entscheidungsspielraum des Vollzugsleiters, der nach § 90 Abs. 2 Satz 2 JGG der Jugendrichter am Ort des Vollzuges ist, einengen. Der Vollzugsleiter ist für alle Fragen des Arrestvollzugs verantwortlich und entscheidet selbst über sie, sofern er nicht Aufgaben delegiert hat, die nicht seiner besonderen Kompetenz vorbehalten sind.

Frage 10

Wie beurteilen Sie den Umstand, dass § 8 des Gesetzentwurfs relativ unbestimmt ein Angebot „ausreichender Sportmöglichkeiten“ vorschreibt, während § 54 des Jugendstrafvollzugsgesetzes NRW fest schreibt, dass den Gefangenen insoweit „mindestens drei Stunden Sport wöchentlich zu ermöglichen ist“?

Stellungnahme

Die Formulierung des § 54 Abs. 1 JStVollzGNRW ist offener, betont zu Recht die besondere Bedeutung des Sports für Inhaftierte und lässt offen, welche Sportangebote bevorzugt werden. Sie ist gegenüber der des § 8 des vorliegenden Gesetzentwurfs vorzugswürdig. Ob Mannschaftssport stets am besten geeignet ist, Gemeinschaftssinn zu entwickeln, kann bezweifelt werden. Selbst die beiden Spieler eines Schachspiels müssen Regeln einhalten, Rücksicht auf andere nehmen und Gemeinschaftssinn entwickeln. Dem Jugendlichen mindestens drei Stunden Sport wöchentlich zu ermöglichen, kann empfehlenswert sein, muss aber nicht in einem Gesetz festgeschrieben werden. Könnte nämlich eine Jugendarrestanstalt diesen Standard nicht halten, wäre die Vollzugsleitung mit nicht eingehaltenen gesetzlichen Verpflichtungen konfrontierbar.

Frage 11

Wie beurteilen Sie die Regelungen im Gesetzentwurf zur Sicherheit und Ordnung sowie Sanktionsmaßnahmen (insbes. §§ 18 – 23)?

a) Werden die in § 20 des Gesetzentwurfs vorgesehenen erzieherischen Maßnahmen aus vollzugspraktischer Sicht für ausreichend befunden oder sollen stattdessen zusätzliche erzieherische Maßnahmen wie z.B. Beschränkungen des Einkaufs o.ä. angeordnet werden dürfen?

b) Sollte die Anstaltsleitung gegenüber Arrestanten, bei denen die in § 20 des Gesetzentwurfs genannten erzieherischen Maßnahmen keine Verhaltensänderung bewirken, die Befugnis besitzen, Disziplinarmaßnahmen anzuordnen?

c) Gemäß § 22 Abs. 2 Nr. 2 dürfen Jugendliche, von denen eine erhebliche Störung der Sicherheit oder Ordnung der Einrichtung oder Gewalttätigkeiten gegen Personen ausgehen, mit anderen Jugendlichen zusammen untergebracht werden. Wird diese Regelung aus vollzugspraktischer Sicht befürwortet? Ist die in § 21 Abs. 1 des Gesetzentwurfs gewählte Formulierung, dass „bei der Aufnahme in der Regel eine mit einer Entkleidung verbundene körperliche Durchsuchung durchzuführen ist, die Entkleidung im Einzelfall jedoch unterbleibt, wenn hierdurch die Sicherheit oder Ordnung der Einrichtung nicht gefährdet wird. Ansonsten ist eine solche Durchsuchung nur bei Gefahr im Verzug oder auf Anordnung der Vollzugsleitung im Einzelfall zulässig“ notwendig? § 74 Abs. 2 Satz 1 Jugendstrafvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen wählt im Vergleich die folgende Formulierung: „Nur bei Gefahr im Verzuge oder auf Anordnung der Anstaltsleitung ist es im Einzelfall zulässig, eine mit einer Entkleidung verbundene körperliche Durchsuchung vorzunehmen“

d) Sollten gemäß § 23 Abs. 1 neben Jugendlichen auch Personenberechtigte die Möglichkeit besitzen, sich mit „Wünschen, Anregungen und Beschwerden“ an die Vollzugsleitung wenden zu können, insbesondere, da durch den Vollzug auch deren Grundrechte berührt werden?

Stellungnahme

Die Regelungen des Abschnitts 3 des Gesetzentwurfs („Verhalten im Arrestvollzug“) erscheinen insgesamt vollständig und notwendig. Zu den angesprochenen Einzelfragen verhalten sich die nachfolgenden Stellungnahmen.

Zu a)

Die Konfliktregelung in § 20 des Gesetzentwurfs dürfte aus vollzugspraktischer Sicht insbesondere im Hinblick darauf, dass es sich vorliegend nicht um Strafvollzug sondern um Arrestvollzug handelt, ausreichend sein. Schon um die beiden Vollzugsformen voneinander abzugrenzen, sollten die Sanktionsmöglichkeiten für den Arrestvollzug nicht ausgeweitet und nicht dem Strafvollzug angenähert werden.

Zu b)

Eine eigenständige Disziplinarordnung wie in den §§ 93 ff. JStVollzGNRW erscheint für den Jugendarrestvollzug schon grundsätzlich, aber auch wegen des kurzen Aufenthalts des Jugendlichen in der Arrestanstalt nicht zweckmäßig. Stattdessen könnten die Hausregeln (§ 19 des Entwurfs) auch zeitweilige Beschränkungen oder den zeitweiligen Ausschluss des Jugendlichen von gemeinsamer Freizeit, einzelnen Freizeitveranstaltungen oder vom Hörfunk- und Fernsehempfang enthalten.

Zu c)

Jugendliche, von denen eine erhebliche Störung der Sicherheit oder Ordnung in der Einrichtung oder Gewalttätigkeiten gegen Personen ausgehen, sollten nicht mit anderen Jugendlichen zusammengelegt werden. Die mit einer solchen Maßnahme erhoffte Deeskalation dürfte nicht wirklich zu erwarten sein. Die Gefahr einer Ausweitung des störenden Verhaltens ist in einer solchen Situation in besonderem Maße gegeben. Andererseits kann es für einen friedlichen, nicht störenden Jugendlichen unzumutbar sein, an einem solchen Deeskalationsversuch teilzunehmen. Im Übrigen enthalten die „Besonderen Sicherungsmaßnahmen“ nach § 79 Abs. 2 JStVollzGNRW nur die Absonderung des störenden Gefangenen von anderen Gefangenen, nicht aber deren Zusammenlegung. Die körperliche Durchsuchung des Arrestanten mit seiner vollständigen Entkleidung schon als Regelfall zu verbinden verstößt gegen

seine Menschenwürde, ist im Verhältnis dazu, dass der Jugendliche keine Strafe (§ 13 Abs. 3 JGG) anzutreten hatte, unverhältnismäßig und verletzt den Jugendlichen in seinem in diesem Alter nicht selten besonders ausgeprägten Schamgefühl. Die Regelung im vorliegenden Gesetzentwurf geht deutlich über die des § 74 Abs. 2 Satz 1 JStVollzG NRW getroffene Regelung hinaus und ist schon deshalb unverhältnismäßig. Eine Entkleidungsanordnung sollte es deshalb nur im Einzelfall bei Gefahr im Verzug und auf ausdrückliche Anordnung des Vollzugsleiters geben.

Zu d)

Ja.

Nur so wird dem Spannungsverhältnis zwischen Arrestvollzug und in der Regel uneingeschränkt weiter bestehendem Elternrecht aus Art. 6 GG entsprochen. Im Übrigen kann es für die Vollzugsleitung gerade im Hinblick auf die erzieherische Zielsetzung des Jugendarrestvollzugs hilfreich sein, Kontakt zu Personenberechtigten zu halten.

Frage 12

Welche spezifischen Anforderungen an ein Übergangsmanagement für den Jugendarrest ergeben sich aus dem Gesetzentwurf und wie bewerten Sie die dortige Ausgestaltung? Ergeben sich hieraus auf den Jugendarrest bezogene gesetzgeberische Aufträge?

Stellungnahme

§ 24 des Gesetzentwurfs ist so zu verstehen, dass der Schlussbericht zwar „zum Ende des Vollzuges“, d.h. vor der Entlassung des Jugendlichen zu erstellen und mit ihm zu erörtern ist, nicht jedoch, innerhalb welcher Zeit die in der Vorschrift vorgesehenen Beteiligungen zu erfolgen haben. Vor allem die Jugendhilfe und gegebenenfalls die ambulanten Sozialen Dienste der Justiz benötigen diesen Bericht umgehend, damit der Zielsetzung einer umfassenden, auf Förderung nach Beendigung des Arrestes gerichteten Konzeption überhaupt Rechnung getragen werden kann. Dassel-

be gilt für den Fall, dass der Jugendliche oder die Personensorgeberechtigten diesen Bericht ebenfalls erhalten sollen. Insoweit ist in § 24 des Entwurfs keine Rechtsgrundlage enthalten, so dass, wie es die Begründung tut, auf eine gesetzliche Regelung zum Datenschutz und zur kriminologischen Forschung (§ 33 des Entwurfs) in Verbindung mit § 105 JStVollzG NRW, der sich wiederum auf das Datenschutzgesetz NRW bezieht, zurückgegriffen werden muss. Dass gerade für den Arrestanten selbst und seine Personensorgeberechtigten auf diese komplizierte Regelung zurückgegriffen werden muss, ist schwer vermittelbar. Sie sollten deshalb in § 24 Abs. 2 des Entwurfs aufgenommen werden.

Frage 13

Ist es erforderlich, in § 26 konkrete Voraussetzungen für einen Jugendarrestvollzug in freien Formen zu benennen (z.B. Beschränkung dieser Vollzugsform auf geeignete Täterpersönlichkeiten und Einrichtungen)?

Stellungnahme

Es ist nicht erforderlich, in § 26 des Gesetzentwurfs konkret zu regeln, für welche Täterpersönlichkeit Jugendarrestvollzug in freien Formen infrage kommt. Ebenso muss nicht gesetzlich festgelegt werden, welche Einrichtungen entsprechende Angebote machen können. Jugendarrestvollzug in freien Formen unterscheidet sich vom bisherigen Jugendarrestvollzug dadurch, dass er in offener Form, das heißt durch Einrichtungen der Jugendhilfe in der Leitung und Organisation durch freie Träger durchgeführt wird. Die Ausgestaltung des Jugendarrestvollzugs in freien Formen richtet sich nach den Standards der Jugendhilfe (Bericht der Enquetekommission, Anhang S. 236 für die insoweit gleichen Fragen des Jugendstrafvollzugs in freien Formen). Maßgebliche Richtlinien für die Ausgestaltung des Jugendarrestvollzugs in freien Formen enthält der vorliegende Gesetzentwurf. Im Übrigen haben die Erfahrungen mit den Einrichtungen der Jugendhilfe nach §§ 71 Abs. 2, 72 Abs. 4 JGG gezeigt, dass zwar eine enge Zusammenarbeit der Einrichtungen mit den Justizbehörden erforderlich ist, die im Einzelfall geltenden Standards der Jugendhilfe aber zu Recht auch im Verhältnis zu den Justizbehörden maßgeblich sind.

Frage 14

Welche Veränderungen personeller, organisatorischer und baulicher/räumlicher Art sind für einen auf Prävention ausgerichteten Jugendarrest notwendig? Inwieweit enthält der Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht insoweit geeignete und ausreichende Vorgaben und wo sehen Sie Nachbesserungsbedarf und Defizite auch mit Blick auf §§ 112 – 115 Jugendstrafvollzugsgesetz NRW?

Stellungnahme

Der Gesetzentwurf regelt die personellen, organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen für einen auf Prävention ausgerichteten Jugendarrest hinreichend. Er stellt insbesondere durch die Regelung in § 26 sicher, dass sich die Jugendarresteinrichtungen eindeutig von Strafvollzugseinrichtungen unterscheiden. Diese Unterscheidung erscheint besonders für den Vollzug des „Warnschussarrests“ notwendig, um den Eindruck zu vermeiden, dass diese Arrestform in Wahrheit einen Strafersatz darstellt. Eine Regelung im vorliegenden Gesetzentwurf, die den Regelungen in § 112 Abs. 4 und Abs. 5 und in § 113 JStVollzGNRW entspricht, könnte auch für den Jugendarrestvollzug nützlich sein. Die weiteren Vorschriften der §§ 112 – 115 JStVollzGNRW passen entweder nicht zum Jugendarrestvollzug oder sind im vorliegenden Gesetzentwurf ebenfalls enthalten.

Frage 15

Inwieweit halten Sie es für geboten, die Wartezeiten im Jugendarrest weiter zu verkürzen, als auch die tatsächliche konsequent erzieherische Ausgestaltung für alle Arrestformen sicherzustellen?

a) Wie beurteilen Sie insoweit den Umstand, dass der Gesetzentwurf im Wesentlichen nur den Dauerarrest (im Jahr 2010: 5013; vgl. S. 19) sinnvoll erzieherisch ausgestalten und Kurz- (im Jahr 2010: 539; vgl. S. 19) und Freizeitarrüste (im Jahr 2010 immerhin 4.413; vgl. S. 19) gemäß § 36 faktisch ausnehmen will und die Landesre-

gierung – wie im Koalitionsvertrag ausgeführt – weiter die Wirksamkeit von Kurz- und Freizeitarresten überprüfen und gegebenenfalls durch eine Bundesratsinitiative auf die

Abschaffung dieser als „pädagogisch sehr zweifelhaft bezeichneten Maßnahme“ drängen will und den Warnschussarrest weiter ablehnt?

b) Inwieweit ist für die Wirksamkeit von Kurz- und Freizeitarresten auch der Umstand von Bedeutung, dass in Nordrhein-Westfalen neben 254 Arrestplätzen in sechs Anstalten zusätzlich landesweit 170 Plätze in Freizeitarresteinrichtungen bei insgesamt 30 Amtsgerichten vorhanden sind? Wie beurteilen Sie insoweit die Regelung des § 26 über die Arresteinrichtungen?

c) Inwieweit teilen Sie die überwiegende Erfahrung der im Jugendstrafrecht tätigen Richter/innen laut Berufsvertretungen, dass Kurz- und Freizeitarreste generell geeignete Sanktionen sind? Inwieweit halten Sie eine ergebnisoffene Prüfung/Evaluation von Kurz- und Freizeitarrest für notwendig?

d) Wie beurteilen Sie die mit dem Gesetzentwurf verbundenen Ziele und Aufgaben durch entsprechende erzieherische Ausgestaltung des Arrestvollzugs vor dem Hintergrund der Vorlage 16/124 in NRW am 31.12.2011 noch 1.938 unerledigte Vollstreckungsersuchen/unerledigte Arreste in den Jugendarrestanstalten vorlagen? Inwieweit halten Sie insoweit eine Ergänzung des § 4 i.V.m. § 5, § 9 für sinnvoll und möglich, um Wartezeiten bis zum Arrestantritt zu verkürzen bzw. sinnvoll zu nutzen, etwa indem ein erstes frühes Zugangsgespräch bereits zeitlich vor Arrestantritt stattfindet, um bereits bei Arrestantritt sofort mit ersten geeigneten Maßnahmen beginnen zu können und die höchstens vier Wochen optimal nutzen zu können?

Stellungnahme

Die Wartezeiten im Jugendarrest sollten ganz generell so kurz wie möglich gehalten werden, um seine erzieherische Wirkung zu sichern und effektiv auszugestalten. Um die Gerichte zu schnellerer Vollstreckung des Jugendarrests anzuhalten und die Vollstreckung eines erzieherisch nicht mehr sinnvollen Arrestes auszuschließen, enthält § 87 JGG Regelungen über die Unzulässigkeit der Vollstreckung abhängig von

bestimmten Zeitabläufen und weiteren Umständen, die das Absehen der Vollstreckung aus erzieherischen Gründen rechtfertigen. So kann der Jugendrichter als Vollstreckungsleiter von der Vollstreckung absehen, wenn seit Eintritt der Rechtskraft der jugendstrafrichterlichen Entscheidung sechs Monate verstrichen sind und das Absehen aus erzieherischen Gründen geboten erscheint (§ 87 Abs. 3 Satz 2 JGG). Die Vollstreckung des Jugendarrestes ist im Übrigen unzulässig, wenn seit Eintritt der Rechtskraft der jugendstrafrichterlichen Entscheidung ein Jahr verstrichen ist (§ 87 Abs. 4 JGG). Darüber hinausgehende Regelungen, die auch im vorliegenden Gesetzentwurf getroffen werden könnten, dürften keine weitere Verbesserung dieser Situation erreichen.

Zu a)

Nach Absatz 4 der Begründung der Landesregierung zu § 36 des Entwurfs besteht nicht der Eindruck, dass der Entwurf im Wesentlichen nur den Dauerarrest sinnvoll erzieherisch ausgestalten will und Kurz- und Freizeitarreste faktisch von den vorgeschlagenen Regelungen ausnimmt. § 36 Satz 1 des Entwurfs klammert zwar die Anwendung der einzelnen dort aufgezählten Vorschriften für den Vollzug von Kurz- und Freizeitarrest aus. Dabei handelt es sich um die Planung des Vollzugs, die Gesundheitsfürsorge, die Durchführung regelmäßiger Sprechstunden sowie die Regelungen des Entlassungsmanagements. Die kurze Dauer des Kurz- und des Freizeitarrests würde das Bestehenbleiben dieser Regelungen als wenig sinnvoll erscheinen lassen. Das gilt ebenso für die Regelung des § 36 Satz 2 des Entwurfs. Andererseits kommen weitere Regelungen des Entwurfs auch beim Kurz- und beim Freizeitarrest zur Anwendung, wenn sie trotz der Kürze des Arrestvollzugs durchführbar sind. Das gilt insbesondere für einzelne, in § 3 des Entwurfs vorgesehene Elemente der erzieherischen Gestaltung. Die Absicht der Landesregierung, die Wirksamkeit von Kurz- und Freizeitarrest zu überprüfen, entspricht der seit langem im Fachschrifttum geäußerten Einschätzung dieser Arrestformen (z.B. Ostendorf, JGG, 8.Aufl., Grundlagen zu §§ 13-16, Rn. 9 mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Die Befürwortung oder Ablehnung des § 16 a JGG-E (sog. „Warnschussarrest“) ist eine rechtspolitische Entscheidung.

Zu b)

Erfahrungen insbesondere in den neuen Bundesländern, die zumindest teilweise auch heute noch überhaupt nicht über Arrestplätze bei den Amtsgerichten verfügen, zeigen, dass Kurz- und Freizeitarreste eher verhängt werden, wenn deren Vollstreckung in derartigen Freizeitarresträumen und nicht in einer normalen Jugendarrestanstalt erfolgen kann, sofern die gesonderten Arresträume hierfür geeignet sind. Die Regelungen des § 26 des vorliegenden Entwurfs sprechen nicht gegen solche Möglichkeiten.

Zu c)

Die mit dieser Frage mitgeteilte Einschätzung von im Jugendstrafrecht tätigen Richterinnen und Richtern, wonach Kurz- und Freizeitarreste generell geeignete Sanktionen seien, entzieht sich schon aus Respekt vor der richterlichen Tätigkeit der erbetenen Beurteilung. Hinsichtlich einer Evaluation von Kurz- und Freizeitarrest wird auf die Stellungnahme zu a) Bezug genommen.

Zu d)

Ob die vorgeschlagene Ergänzung der §§ 4, 5 und 9 des Entwurfs auf die Wartezeit bis zum Arrestantritt und damit auch auf die Anzahl der unerledigten Vollstreckungsersuchen Einfluss hat, ist zu bezweifeln. Gleichwohl erscheint ein erstes frühes Zugangsgespräch sinnvoll, um die kurze Zeit der erzieherischen Einflussnahme auf den Jugendlichen möglichst optimal zu nutzen.

Frage 16

Beurteilen Sie die Formulierung in § 30 des Gesetzentwurfs „Vollzugsbedienstete mit der für die Arbeit im Jugendarrestvollzug notwendigen Qualifikation“ als tragfähig und ausreichend bestimmt und wie bewerten Sie diese im Vergleich zur Formulierung in § 119 Jugendstrafvollzugsgesetz NRW „Die Bediensteten sollen mit der Behandlung von jungen Gefangenen nur betraut werden, wenn sie für den Umgang mit jungen Menschen besonders geeignet sind und über pädagogische Kenntnisse für die Arbeit im Jugendstrafvollzug verfügen. Gezielte Fortbildung sowie Praxisberatung und Praxisbegleitung für die Bediensteten sind zu gewährleisten“?

Stellungnahme

Die in § 119 Abs. 1 Satz 2 JStVollzG NRW und in § 30 Abs. 1 Satz 1 des vorliegenden Entwurfs gewählten Umschreibungen der Behandlung junger Strafgefangener einerseits und von Insassen im Jugendarrest andererseits deuten auf unterschiedliche Qualifikationen der beiden Bedienstetengruppen hin: für die Aufgaben des Jugendstrafvollzugs dürfen nur Bedienstete eingesetzt werden, die „für den Umgang mit jungen Menschen besonders geeignet sind“ während für die Aufgaben im Jugendarrestvollzug die hierfür „notwendige Qualifikation“ ausreichend ist. Die Begründung zu § 30 des vorliegenden Entwurfs umschreibt allerdings wesentlich eingehender die für den Jugendarrestvollzug als erforderlich angesehene „notwendige Qualifikation“ und entspricht auf diese Weise der Handlungsempfehlung Nr. 31 der Enquetekommission, so dass eine Annäherung der gesetzlichen Formulierung an das JStVollzG nicht erforderlich erscheint.

Frage 17

Gibt es Besonderheiten hinsichtlich der Gewährleistung des Opferschutzes?

Stellungnahme

Fragen des Opferschutzes sind im vorliegenden Entwurf nicht ausdrücklich angesprochen. Jedoch soll nach § 2 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 des Entwurfs der erzieherisch gestaltete Jugendarrest dem Jugendlichen auch Möglichkeiten aufzeigen, sozial angemessene Handlungsformen unter Achtung der Rechte Anderer in seine Lebensgestaltung zu übernehmen. Die Selbstachtung des Jugendlichen, sein Einfühlungsvermögen in die Situation des Opfers von Straftaten und sein Verantwortungsgefühl sind ebenso zu fördern wie die Entwicklung von Einstellungen und Fertigkeiten, die ihn vor erneuter Straffälligkeit schützen. Gelingt dies, so ist damit zugleich auch dem Opferschutzgedanken entsprochen.